

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **C. Š.**

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutím ministra vnitra č. j. MV-184412-15/SO-2020 z 24. 2. 2021

takto:

- I.** Žaloba **se odmítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalobci **se vrací** z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobou z 10. 12. 2018, podanou Obvodnímu soudu pro Prahu 2, se žalobce domáhal toho, aby mu žalovaný umožnil svobodnou volbu podle § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, mezi příspěvkem za službu a starobním důchodem, která mu byla 18. 8. 2003 zahrazena.
2. Obvodní soud pro Prahu 2 postoupil věc místně příslušnému Obvodnímu soudu pro Prahu 7, jenž řízení o ní usnesením č. j. 30C 133/2019-43 z 16. 1. 2020 zastavil a věc postoupil Řediteli odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra, neboť dospěl k závěru, že se jedná o žádost ve věci, o níž rozhoduje služební funkcionář dle § 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Konkrétně Obvodní soud pro Prahu 7 naznal, že volbu mezi příspěvkem na službu a starobním důchodem, které se žalobce domáhá, nelze opakovat, neboť ji již učinil 18. 8. 2003 podáním žádosti o starobní důchod, čímž zanikl jeho nárok na příspěvek za službu. Obvodní soud pro Prahu 7 doplnil, že konečné rozhodnutí o žalobcově nároku vydal ministr vnitra 19. 12. 2014 pod č. j. MV-138843-12/KM-2014, když potvrdil rozhodnutí žalovaného č. j. OSZ-63014-14/VD-Pi-2007 z 20. 3. 2007. Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 bylo potvrzeno usnesením Městského soudu v Praze č. j. 58Co 49/2020-61 z 20. 2. 2020.
3. Žalovaný vyzval 17. 7. 2020 žalobce ke sdělení, jakého rozhodnutí ve věcech služebního poměru se domáhá, neboť mu to nebylo z žalobcových podání učiněných v průběhu občanského soudního řízení zřejmé. Žalobce v odpověď podáním z 29. 7. 2020 sdělil, že se

domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ve věcech služebního poměru č. j. OSZ-63014-14/VD-Pi-2007 z 20. 3. 2007, které bylo vydáno na základě nepravdivých a zmanipulovaných skutečností, a aby bylo ve věci vydáno nové rozhodnutí. V návaznosti na to žalovaný přípisem z 24. 8. 2020 vyrozuměl žalobce o tom, že o jeho žádosti bylo podle § 178 odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb. zahájeno řízení.

4. Rozhodnutím č. j. OSZ-63014-79/D-Mš-2020 z 14. 10. 2020 žalovaný nevyhověl žalobcově žádosti o zrušení rozhodnutí z 20. 3. 2017 a vydání nového rozhodnutí ve věci příspěvku za službu, resp. výsluhového příspěvku. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, jež ministr vnitra rozhodnutím č. j. MV-184412-15/SO-2020 z 24. 2. 2021 změnil tak, že jeho výrok zní: *„Podle ustanovení § 116 odst. 1 a 4 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky a závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 14/2006-115 ze 17. 8. 2006 nepřiznávám od 1. 8. 2003 příspěvek za službu.“* **Proti tomuto rozhodnutí směřuje nyní podaná žaloba.**
5. Žalobce se domáhá toho, aby soud zrušil ministrovo rozhodnutí a konstatoval, že žádost o starobní důchod z 18. 8. 2003 je neplatným právním úkonem, neboť ji sepsal po chybném poučení vycházejícího z nesprávné aplikační praxe žalovaného, podle nějž žalobce nemá na příspěvek za službu nárok. Žalobce tak žádost podal proti své vůli a omylem, vzdávaje se předem svých práv, kvůli čemuž se mu žádost stala nesrozumitelnou.
6. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení, zejména zda lze napadené rozhodnutí přezkoumat ve správním soudnictví.
7. Podle § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle odst. 2 téhož ustanovení může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.
8. Ze soudního přezkumu jsou podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.
9. Podstata sporu, jenž mezi účastníky nynějšího řízení trvá od roku 2003, spočívá v následujícím. Podle tehdy účinného § 118 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb. při souběhu nároku na příspěvek za službu a na starobní, plný invalidní nebo částečný invalidní důchod náleží oprávněnému podle jeho volby buď příspěvek za službu, nebo důchod. Žalobce požádal 18. 8. 2003 o starobní důchod, jenž mu byl 1. 9. 2003 s účinností od 1. 8. 2003 přiznán, čímž žalobce přišel o možnost požádat o příspěvek za službu. O tom bylo v prvním stupni rozhodnuto 20. 3. 2007 pod č. j. OSZ-63014-14/VD-Pi-2007 a toto rozhodnutí bylo pravomocně potvrzeno – po zásahu zdejšího soudu k žalobcově žalobě – ministrovým rozhodnutím č. j. MV-138843-12/KM-2014 z 19. 12. 2014. Proti němu podal žalobce správní žalobu, kterou zdejší soud rozsudkem č. j. 8Ad 1/2015-46 z 15. 3. 2016

zamítl. Žalobce následně podal kasační stížnost, ale tu Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 3 As 101/2016-26 z 6. 4. 2017 zamítl, a žalobce nebyl úspěšný ani u Ústavního soudu, jenž jeho ústavní stížnost usnesením sp. zn. III. ÚS 191/17 z 19. 9. 2017 odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

10. Správní soudy shledaly, že žalobce mohl – i přes nesprávné poučení žalovaného o nemožnosti požádat o příspěvek za službu – svobodně zvolit, zda požádá o starobní důchod, nebo požádá o příspěvek za službu a svůj postoj bude bránit. Správní soudy nepřisvědčily žalobcovým výhradám, že byl v tísní, že byl na něj vyvíjen jakýkoli nátlak nebo že byl ve svém rozhodnutí omezován. Ústavní soud tyto závěry aproboval. Následně žalobce podal žalobu Obvodnímu soudu pro Prahu 2, o jejímž osudu soud referoval shora.
11. Žalovaný v prvostupňovém řízení ani ve svém rozhodnutí žalobcovu podání postoupené Obvodním soudem pro Prahu 7 nepodřadil pod žádné ustanovení procesního předpisu, avšak pojal je jako nespecifikovaný opravný prostředek ve vztahu ke svému rozhodnutí z 20. 3. 2007, potažmo k ministrovu rozhodnutí z 19. 12. 2014, a jelikož výtky vůči němu neshledal důvodnými, návrhu na jeho zrušení nevyhověl. Až ministr v žalobou napadeném rozhodnutí (na straně 13 dole) konstatoval, že žalobcovu podání bylo dle svého obsahu podnětem k přezkumu podle § 94 a násl. správního řádu ve vztahu k rozhodnutí z 20. 3. 2007, a zkritizoval řadu procesních kroků žalovaného. Žalobce tento ministrův právní názor v žalobě žádným způsobem nezpochybnil a ani z jeho tvrzení nelze nikterak dovodit, že by byl jeho úmysl ve správním řízení jiný, než jak jej vyhodnotil ministr.
12. S ministrovým hodnocením žalobcova podání se soud ztotožňuje, neboť žalobce ve správním řízení požadoval zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu, které považuje za věcně nesprávné a nezákonné, a to na základě skutečností a argumentů, které uplatnil již v původním řízení a které v něm byly podle jeho přesvědčení chybně vyhodnoceny. Fakticky se tedy domáhal opětovného přezkoumání postupu správních orgánů v původním řízení. Zákonnost naříkaného postupu správních orgánů přitom pravomocně posvětil v citovaných rozhodnutích zdejší soud, Nejvyšší správní soud i Ústavní soud.
13. Přezkumné řízení je historicky koncipováno toliko jako dozorčí prostředek nadřízených správních orgánů. Podle § 94 odst. 1 věty první správního řádu „[v] přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.“ Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli (§ 94 odst. 1 věta poslední). Přezkumné řízení zahajuje z moci úřední správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 95 odst. 1). Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas; jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu (§ 95 odst. 2).
14. Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví; usnesení se pouze poznamená do spisu (§ 97 odst. 1).

Naopak rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu (§ 97 odst. 3).

15. Zákon č. 361/2003 Sb. obsahuje v § 193 zvláštní úpravu přezkumného řízení. Ta však upravuje odchylně zejména příslušnost služebních funkcionářů a délku některých lhůt, na základních principech přezkumného řízení a způsobech rozhodnutí vymezených shora však ničeho nemění.
16. Správní soudy k povaze přezkumného řízení setrvale judikují, že účastník řízení je sice oprávněn iniciovat činnost nadřízeného správního orgánu vedoucí k zahájení přezkumného řízení, nemůže se však domoci jeho zahájení (rozsudek NSS č. j. 1 Ans 4/2009-66 z 22. 7. 2009 nebo č. j. 7 As 270/2020-28 z 11. 3. 2021). Pokud správní orgány neshledají důvod k zahájení přezkumného řízení, jejich závěr nelze napadnout žalobou ve správním soudnictví, neboť se jedná o pouhé sdělení úřadu straně a nikoli o rozhodnutí ve smyslu § 51 s. ř. s. (rozsudky NSS č. j. 7 As 55/2007-71 z 14. 2. 2008 a č. j. 9 Ans 1/2008-135 z 22. 5. 2008). Shodný závěr se vztahuje na rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení za současného zrušení rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, tedy „odstraněním“ úkonů provedených v přezkumném řízení (rozsudek NSS č. j. 9 As 33/2010-75 z 20. 5. 2010). Oba tyto úkony správního orgánu mají společné to, že jejich výsledek je vzhledem k právům a povinnostem účastníků řízení zcela neutrální: pokud účastníci původního správního řízení nemají nárok na zahájení a provedení přezkumného řízení, pak nemohou být ani zkráceni na svých právech tím, že původně zahájené řízení již neprobíhá a veškeré účinky úkonů provedených v jeho rámci, které by se jejich právní sféry případně mohly dotknout, byly eliminovány (rozsudek NSS č. j. 9 As 25/2008-81 z 5. 6. 2008). Tentýž závěr se pak musí nutně vztahovat také na usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu, neboť jeho účinky na práva a povinnosti účastníka řízení jsou shodné.
17. Ze shora uvedeného je zřejmé, že žalovaný se v důsledku nesprávné právní klasifikace žalobcovy podání (neuvědomuje si, že jde o podnět k přezkumnému řízení) dopustil při jeho zpracování řady procesních pochybení: zejména oznámil žalobci, že o jeho žádosti bylo zahájeno řízení, ačkoli žalobcův podnět nebyl návrhem na zahájení řízení a ačkoli žalovaný nebyl k zahájení přezkumného řízení příslušný; vydal v řízení zamítavé rozhodnutí, ačkoli v případě shledání souladu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy je třeba podatele vyrozumět o tom, že důvody pro zahájení přezkumného řízení nejsou dány, respektive přezkumné řízení zastavit; pochybnosti lze mít rovněž o správnosti poučení o opravném prostředku (srov. též rozsudek NSS č. j. 4 As 198/2019-44 z 15. 3. 2021). Výsledek prvostupňového řízení byl ovšem takový, že přezkoumávané rozhodnutí o žalobcově žádosti z 18. 8. 2003 zůstalo nedotčeno, neboť je žalovaný považoval za zákonné, a rozhodnutí žalovaného z 14. 10. 2020 se tedy v žalobcově právní sféře nikterak nepromítlo. Na tom nic nezměnilo ani žalobou napadené rozhodnutí ministrovu, jenž výrok prvostupňového rozhodnutí pouze kosmeticky upravil a v odůvodnění vyjasnil postup správního orgánu prvního stupně.
18. Z hlediska soudního přezkumu je bez jakéhokoli významu, že mají úkony obou stupňů náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 68 správního řádu, ačkoli ustanovení o přezkumném řízení vyžadovaly toliko formu sdělení nebo usnesení. Tento postup byl výlučně k žalobcovu prospěchu a nemá vliv na povahu těchto aktů z hlediska přezkumu podle

soudního řádu správního. Stejně tak nezáleží na tom, zda jsou po obsahové stránce sdělením o neshledání důvodů pro zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 odst. 1 věty poslední správního řádu, nebo usnesením o zastavení přezkumného řízení ve smyslu § 97 odst. 1 téhož zákona. Jak soud již uvedl, ani jeden z těchto úkonů nemá na právní sféru účastníka řízení žádný vliv.

19. Soud uzavírá, že nebyly splněny podmínky, za nichž lze žalobu věcně projednat. Žalobce se domáhá přezkoumání a zrušení úkonu správního orgánu, jenž není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a jenž je ze soudního přezkumu vyloučen. Soud proto podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl jako nepřipustnou.
20. Jen pro úplnost soud dodává, že žaloba byla nade vši pochybnost koncipována jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., ačkoli žalobce se v samotném petitu domáhá kromě zrušení napadeného rozhodnutí také toho, aby soud žalovanému uložil povinnost umožnit žalobci uplatnění jeho svobodné vůle při podání žádosti o starobní důchod, resp. o příspěvek za službu, čemuž podle žalobcova přesvědčení žalovaný v roce 2003 bránil. Tento nadbytečný žalobní návrh je zřejmě projevem žalobcovy neznalosti procesního předpisu, nikoli úmyslu podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Přesto soud podotýká, že ani žaloba na ochranu před nezákonným zásahem by nemohla být úspěšná, neboť její podmínkou je alespoň hypotetické zkrácení žalobce na jeho veřejných subjektivních právech (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 202/2018-33 z 10. 1. 2019, odstavec 25). Nebylo proto namístě, aby soud vyzýval žalobce ke změně žalobního typu.
21. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.
22. Výrok o vrácení soudního poplatku vychází z § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle nějž byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.
23. Soudní poplatek bude žalobci vrácen do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a zákona o soudních poplatcích). Městský soud proto vyzývá žalobce, aby mu do 10 dnů od doručení tohoto usnesení sdělil číslo bankovního účtu, na nějž má být tato částka vrácena, případně požádal o jeho vrácení složenkou na adresu, kterou soudu sdělí. V opačném případě soud vrátí soudní poplatek po uplynutí této lhůty na bankovní účet, z nějž byl zaplacen.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 5. srpna 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu